

Magdalena BIAŁAS\*

## Pomoc publiczna dla górnictwa węgla kamiennego w świetle nowej decyzji Rady Unii Europejskiej

STRESZCZENIE. W artykule przedstawiono uwarunkowania przyznawania pomocy dla górnictwa węgla kamiennego w oparciu o nową regulację w zakresie pomocy państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego tj. Decyzję Rady UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla. Omówiono zasady przyznawania pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych oraz na zamykanie przedsiębiorstw. Ponadto przedstawiono założenia nowego programu pomocowego dla polskiego sektora górnictwa węgla kamiennego „Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015”

### Wprowadzenie

Do końca 2010 roku, pomoc dla unijnego przemysłu węgla kamiennego była regulowana sektorowym instrumentem prawnym tj. Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego, zwanym dalej „rozporządzeniem węglowym”. Zostało ono przyjęte na podstawie art. 87 ust. 3 lit. e Traktatu WE, które stanowi wyjątek od ogólnego zakazu udzielania pomocy państwa.

Przez wiele lat wymienione wyżej rozporządzenie węglowe zapewniało efektywny, wydajny oraz prawnie zabezpieczony system państwowej pomocy dla europejskiego prze-

---

\* Mgr — ARP SA, Oddział Katowice.

mysłu wydobywczego, wpisując się w podstawowe założenie polityki energetycznej UE, jakim jest zachowanie bezpieczeństwa energetycznego, które bazować powinno przede wszystkim na dostępnych na terenie UE surowcach energetycznych.

Dlatego też celem ww. rozporządzenia było przede wszystkim zwiększenie konkurencyjności kopalń oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i dostępu do zasobów węgla kamiennego, uwzględniając fakt, iż szeroko rozumiane bezpieczeństwo energetyczne uzasadnia utrzymywanie zdolności górnictwa do produkcji węgla z uwzględnieniem pomocy państwa.

Jednakże, stosownie do artykułu 14 (3) ww. Regulacji, udzielanie pomocy na warunkach „rozporządzenia węglowego” mogło odbywać się jedynie do 31 grudnia 2010 roku.

W związku z tym, już w 2007 r. Komisja Europejska przyjęła Sprawozdanie o stosowaniu rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002, w którym dokonano oceny skutków stosowania rozporządzenia, tj. wyników restrukturyzacji przemysłu węglowego i skutków restrukturyzacji dla rynku wewnętrznego oraz dokonano bilansu różnych źródeł energii w ogólnym mixie energetycznym UE.

W przedstawionym sprawozdaniu z dnia 21 maja 2007 roku, opracowanym zgodnie z artykułem 11 „rozporządzenia węglowego” wykazano, iż pomoc państwa dla przemysłu węglowego w UE wpływa na rynki węgla poprzez subwencjonowanie przedsiębiorstw górniczych, które bez jej pomocy musiałyby zostać zamknięte lub pozostać nierentownymi, przy czym większość subwencjonowanej produkcji węgla jest zużywana na krajowych rynkach państw członkowskich. Poza Polską oraz, w mniejszym stopniu, Republiką Czeską, żaden kraj nie eksportował swojego węgla w okresie obowiązywania tego rozporządzenia, co dowiodło, iż bezpośrednia konkurencja między węglem produkowanym w różnych państwach członkowskich jest niewielka.

Niewielki udział dotowanego węgla w ogólnym portfelu energetycznym UE znacząco ogranicza możliwość kompensowania przez te dotacje zakłóceń dostaw, zarówno jeżeli chodzi o węgiel jak i inne źródła energii. Dotowany węgiel odpowiada jedynie 5,1% produkcji energii elektrycznej w UE. Uwzględniając jedynie pomoc na pokrycie strat produkcyjnych, wskaźnik ten wynosi tylko 1,4% (aczkolwiek może być wyższy dla poszczególnych państw członkowskich).

Ponadto, jednym z najpoważniejszych skutków w przypadku braku nowych sektorowych ram prawnych dla sektora górnictwa węgla kamiennego, byłyby daleko idące reperkusje społeczne, regionalne i środowiskowe. Bowiem, ze względu na regionalną koncentrację kopalń węgla w krajach będących producentami tego surowca, skutki społeczne równoczesnego zamknięcia kopalń mogłyby być znaczące. Natychmiastowe zamknięcie kopalń, które mogłyby nastąpić po zakończeniu dotacji, spowodowałyby przeciążenie regionalnych rynków pracy masowym napływem zwolnionych pracowników kopalń, którzy nie byłoby w stanie szybko znaleźć zatrudnienia w innych branżach, a zatem w ich przypadku istniałoby ryzyko długoterminowego bezrobocia.

Do innych bardzo istotnych kwestii w kontekście braku sektorowych ram prawnych do udzielania pomocy dla sektora górnictwa, należą aspekty środowiskowe. Zamknięcie kopalń wymaga podjęcia szeregu środków zmierzających do rekultywacji terenów górniczych między innymi usunięcia z kopalń sprzętu górniczego, oczyszczenia terenów, czy

też wykonania podziemnych prac zabezpieczających, usuwania wody, itp. Finansowanie kosztów tych działań bezpośrednio przez przedsiębiorstwo, które kontynuuje działalność górnictwem lub pozagórnictwem mogłoby stanowić poważne zagrożenie dla kontynuacji działalności tego przedsiębiorstwa.

Dlatego cel nadrzędny, jakim jest zachowanie bezpieczeństwa energetycznego Europy, narzuca konieczność utrzymania swego rodzaju ułatwień w dostępie do pomocy państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego. Tym bardziej, że występowanie o pomoc na zasadach ogólnych wymaga konkurowania z innymi przedsięwzięciami o środki finansowe, które to przedsięwzięcia mogą być atrakcyjniejsze technologicznie, społecznie, ekologicznie czy ekonomicznie, jednak nie w kontekście strategicznego bezpieczeństwa energetycznego Europy.

## 1. Uzasadnienie i cele wprowadzenia nowych uregulowań prawnych w zakresie pomocy publicznej dla górnictwa węgla kamiennego po 2010 r.

Szersze, horyzontalne cele Komisji w odniesieniu do pomocy państwa i węgla są konsekwencją zatwierdzonego przez Radę Europejską i Radę Ministrów **Strategicznego przeglądu sytuacji energetycznej<sup>1</sup>, Planu działania w zakresie pomocy państwa<sup>2</sup> i Programu działań w zakresie środowiska naturalnego 2002–2012<sup>3</sup>**

Celem Komisji jest stosowanie horyzontalnych przepisów dotyczących pomocy państwa w możliwie największej liczbie sektorów, a w odniesieniu do polityki energetycznej przejście na odnawialne źródła energii oraz zrównoważone pod względem środowiskowym wykorzystanie rodzimych źródeł energii.

Stąd nieograniczona czasowo pomoc państwa dla przemysłu węglowego nie jest zgodna z ogólnymi celami polityki Komisji, zwłaszcza, jeśli przeciwdziała ona wysiłkom na rzecz zwiększenia konkurencyjności lub przejścia na odnawialne źródła energii, nawet jeśli jej wpływ na konkurencję jest raczej ograniczony<sup>4</sup>. Jednak w ocenie Komisji, równoczesne zamknięcie niekonkurencyjnych kopalń może pociągać za sobą konsekwencje społeczne i środowiskowe, którym trzeba będzie zaradzić.

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej, Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE, 13.11.2008, COM(2008) 781 wersja ostateczna.

<sup>2</sup> COM(2005) 107 wersja ostateczna, dostępna na stronie [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_en/pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en/pdf)

<sup>3</sup> Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz.U. L 242 z 10.9.2002, s. 1 – zob. art. 5 ust. 2.

<sup>4</sup> Jednym z warunków obecnie obowiązującego rozporządzenia węglowego jest brak wpływu dotowanego węgla na ceny energii elektrycznej (zob. art. 4 lit. c i e rozporządzenia węglowego i jego załącznik 3).

W tym kontekście Komisja określiła swój cel polityczny tj: **minimalizacja możliwych negatywnych skutków zamknięcia kopalń, które mogą wystąpić po wycofaniu dotacji, zwłaszcza jeśli chodzi o kwestie społeczne i środowiskowe, przy jednoczesnym ograniczeniu do minimum zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.**

Dlatego po przeprowadzeniu w 2009 roku publicznych konsultacji, Komisja Europejska uznała za konieczne wprowadzenie nowych regulacji prawnych po 2010 r., w oparciu o wyniki analizy 5 wariantów polityki dotyczącej zarządzenia możliwym negatywnym skutkiem zamknięcia kopalń, które mogłyby wystąpić po wycofaniu dotacji.

Na podstawie wyników oceny skutków Komisja postanowiła przedstawić wniosek w sprawie nowego rozporządzenia Rady zgodnie z wariantem 5, który pozwala państwu członkowskim na udzielanie zarówno pomocy na zamknięcie kopalń (jak w wariantcie 3), jak i pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych (jak w wariantcie 4).

W konsekwencji zaproponowała, do czasu pełnego zastosowania zasad ogólnych udzielania pomocy państwa w odniesieniu do sektora górnictwa węgla kamiennego, zastosowanie sektorowych warunków pomocy, które będą miały charakter przejściowy. Natomiast uzupełnieniem do możliwości oferowanych w ogólnych zasadach udzielania pomocy państwa stała się propozycja uwzględnienia i uznania za zgodne ze wspólnym rynkiem dwóch typów pomocy dla górnictwa węgla kamiennego: **pomocy na zamykanie i pomocy na pokrycie kosztów odziedziczonych.**

Swoje stanowisko Komisja uzasadniła faktem, iż zamknięcie kopalń niewątpliwie wywoła silne skutki społeczne, skoncentrowane w kilku regionach UE, co wymaga odpowiedniego okresu przejściowego, stąd w tym okresie koniecznym będzie zachowanie pomocy operacyjnej. Pierwotnie Komisja wnioskowała o przyspieszenie procesu zamykania kopalń, który miał ostatecznie zakończyć się z dniem 1 października 2014 roku. Jednak w wyniku silnego sprzeciwu ze strony krajów produkujących węgiel kamienny w UE, które optowały za przedłużeniem tego terminu do 2020 roku, zawarto kompromis, w ramach którego ostateczne zamknięcie nierentownych kopalń nastąpi najpóźniej do dnia 31 grudnia 2018 r.

W związku z powyższym, w dniu 10 grudnia 2010 r. Rada Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej wydała **Decyzję w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE).**

Nowy akt prawny, mimo pewnych podobieństw, znacząco różni się od obowiązującego do końca 2010 r. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002. Główna różnica bowiem mieści się w celu, jakim jest umożliwienie likwidacji nieefektywnych ekonomicznie kopalń węgla kamiennego funkcjonujących obecnie w Unii Europejskiej, tym samym nie uzasadniając nieograniczonego w czasie, wsparcia dla tych jednostek. W związku z powyższym, niekonkurencyjne kopalnie węgla kamiennego, korzystające z pomocy na warunkach określonych w nieobowiązującym już Rozporządzeniu 1407/2002, mogą nie kwalifikować się do jej otrzymania. Zgodnie z wyżej wymienionymi założeniami w zakresie sektorowych warunków pomocy, Decyzja Rady zakłada możliwość udzielania pomocy górnictwu węgla kamiennego w dwóch obszarach:

- ✧ Pomoc na zamykanie przedsiębiorstw polegająca na finansowaniu przez państwo tzw. kosztów zamykania kopalń, czyli bieżących strat produkcyjnych jednostki produk-

cyjnej węgla, pod warunkiem, że jej funkcjonowanie odbywać się będzie na podstawie opracowanego planu zamknięcia, a ostateczne zamknięcie nastąpi do 31 grudnia 2018 r.

- ❖ Pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych polegająca na finansowaniu przez państwo do końca 2026 roku tzw. kosztów nadzwyczajnych, czyli związanych ze świadczeniami typu socjalnego, takimi jak np. wypłata emerytur i świadczeń pracownikom, którzy stracili pracę oraz pracownikom uprawnionym do takich wypłat przed zamknięciem kopalni oraz kosztami typu technicznego dotyczącymi np. podziemnych prac zabezpieczających wynikających z zamknięcia jednostek produkcyjnych.

Obowiązująca Decyzja Rady UE w sprawie **zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE)**, odmiennie od poprzedniego rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002, nie przewiduje możliwości udzielania pomocy na inwestycje początkowe.

## 2. Uwarunkowania pomocy na zamykanie przedsiębiorstw oraz na pokrycie kosztów nadzwyczajnych

Obydwie wymienione kategorie pomocy zostały zdefiniowane w artykule 3 i 4 Decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r.

### 2.1. Pomoc na zamykanie przedsiębiorstw

Pomoc na zamykanie przedsiębiorstw przeznaczona jest na pokrycie bieżących strat produkcyjnych jednostek produkcyjnych, które planuje się zamknąć. Umożliwia ona proces stopniowego zamykania niekonkurencyjnych kopalń węgla. Ten rodzaj pomocy może być przyznawany jedynie kopalniom węgla w kontekście planu ostatecznego zamknięcia. Pomoc ma charakter malejący i musi zostać odzyskana, jeśli odnośna kopalnia nie zostanie zamknięta. Ponadto, pomoc ta może być przyznawana jedynie jednostkom produkcyjnym, które prowadziły działalność przed 10 grudnia 2010 r. Warunki udzielania tej kategorii pomocy w kontekście jej zgodności z rynkiem wewnętrznym zostały określone w artykule 3 przedmiotowej Decyzji i przedstawiają się następująco:

- a) działalność odnośnych jednostek produkcyjnych musi stanowić część planu zamknięcia, którego termin przypada najpóźniej na dzień 31 grudnia 2018 r.;
- b) odnośne jednostki produkcyjne muszą zostać ostatecznie zamknięte zgodnie z planem zamknięcia;
- c) zgłoszona pomoc nie może przekraczać różnicy między przewidywanymi kosztami produkcji a przewidywanymi przychodami za dany rok produkcyjny węgla. Pomoc faktycznie wypłacona musi podlegać corocznej korekcie, w oparciu o rzeczywiste koszty

i przychody, najpóźniej do końca roku produkcyjnego węgla następującego po roku, na który pomoc została przyznana;

d) kwota pomocy na jedną tonę przeliczeniową węgla nie może powodować, że ceny węgla unijnego w punkcie użytkowania będą niższe niż ceny węgla podobnej jakości z państw trzecich;

e) odnośne jednostki produkcyjne muszą już prowadzić działalność w dniu 31 grudnia 2009 r.;

f) całkowita kwota pomocy przyznanej przez państwo członkowskie na zamknięcie musi mieć tendencję malejącą, przy czym obniżka musi wynosić: do końca roku 2013 – nie mniej niż 25%, do końca roku 2015 – nie mniej niż 40%, do końca roku 2016 – nie mniej niż 60%, a do końca roku 2017 – nie mniej niż 75% w stosunku do pomocy przyznanej w roku 2011;

g) całkowita kwota pomocy na zamknięcie dla przemysłu węglowego danego państwa członkowskiego nie może przekraczać, dla żadnego roku po roku 2010, kwoty pomocy przyznanej przez to państwo członkowskie i zatwierdzonej przez Komisję zgodnie z art. 4 i 5 rozporządzenia (WE) nr 1407/2002 na rok 2010;

h) państwo członkowskie musi przedstawić plan podjęcia działań na przykład w dziedzinie efektywności energetycznej, energii odnawialnej lub wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, mających na celu złagodzenie oddziaływania na środowisko produkcji węgla przez jednostkę produkcyjną węgla, na której zamknięcie udzielana jest pomoc na mocy niniejszego artykułu.

## 2.2. Uwarunkowania pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych

Koszty jakie mogą być finansowane w tej kategorii pomocy, nie różnią się znacząco od kosztów wymienionych w nieobowiązującym już Rozporządzeniu Rady nr 1407/2002. Kategorie kosztów, które mogą zostać pokryte w ramach tej pomocy zostały ujęte w załączniku Decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. Natomiast warunki tej pomocy zostały określone w artykule 4 przedmiotowej Decyzji i przedstawiają się następująco:

Pomoc państwa przyznana przedsiębiorstwom, które prowadzą lub prowadziły działalność związaną z produkcją węgla, w celu umożliwienia im pokrycia kosztów powstających lub powstałych w wyniku zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla, które to koszty nie są związane z bieżącą produkcją, może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, pod warunkiem, że wypłacana kwota nie przekracza tych kosztów.

Taka pomoc może być wykorzystana na pokrycie:

a) kosztów poniesionych lub rezerw dokonanych przez przedsiębiorstwa, które przeprowadzają lub przeprowadziły zamknięcie jednostek produkcyjnych węgla, w tym przez przedsiębiorstwa korzystające z pomocy na zamknięcie;

b) kosztów poniesionych przez kilka przedsiębiorstw.

### 2.3. Procedury udzielania pomocy

Procedury udzielania pomocy są bardzo podobne do przepisów Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002. Zostały określone w artykule 7 niniejszej Decyzji i przedstawiają się następująco:

1. Państwa członkowskie, które zamierzają przyznać pomoc na zamknięcie, o której mowa w art. 3, zgłaszają Komisji plan zamknięcia odnośnych jednostek produkcyjnych węgla. Plan zawiera co najmniej następujące informacje:

- a) wskazanie jednostek produkcyjnych węgla;
- b) rzeczywiste lub szacunkowe koszty produkcji dla każdej jednostki produkcyjnej węgla na rok produkcyjny węgla;
- c) szacunkową produkcję, na rok produkcyjny węgla, jednostek produkcyjnych węgla objętych planem zamknięcia;
- d) szacunkową kwotę pomocy na zamknięcie przypadającą na rok produkcyjny węgla.

2. Państwa członkowskie zgłaszają Komisji wszelkie zmiany planu zamknięcia.

3. Państwa członkowskie zgłaszają wszelką pomoc, jaką zamierzają przyznać na rzecz przemysłu węglowego na mocy niniejszej decyzji w danym roku produkcyjnym węgla. Państwa członkowskie dostarczają Komisji wszelkich szczegółowych informacji istotnych dla obliczenia przewidywanych kosztów produkcji i ich związku z planami zamknięcia zgłoszonymi Komisji zgodnie z ust. 2.

4. Państwa członkowskie informują Komisję o kwotach i o sposobie wyliczenia pomocy faktycznie wypłaconej w danym roku produkcyjnym węgla najpóźniej sześć miesięcy po zakończeniu danego roku. W przypadku korekt kwot początkowo wypłaconych podczas danego roku produkcyjnego węgla państwa członkowskie informują Komisję o tym fakcie przed końcem kolejnego roku produkcji węgla.

5. Zgłaszając pomoc zgodnie z art. 3 i 4 oraz informując Komisję o faktycznie wypłaconej pomocy, państwa członkowskie przekazują Komisji wszelkie informacje potrzebne jej do sprawdzenia, czy przestrzegane są przepisy niniejszej decyzji.

## 3. Sytuacja i przyszłość polskiego górnictwa w świetle nowych przepisów w zakresie pomocy publicznej

Od początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy rozpoczęto reformy w całej gospodarce naszego kraju, restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego prowadzona była w ramach programów rządowych. Ogromnym wysiłkiem zmniejszono wydobywanie o około 115 mln ton, a zatrudnienie o ponad 310 tys. osób. Zlikwidowano w tym czasie około 40 nierentownych kopalń, czyli ponad 50% ilości zakładów górniczych funkcjonujących w latach dziewięćdziesiątych.

Działania w tym zakresie wspierane były środkami budżetowymi. Realizacja programów restrukturyzacyjnych wynikała z decyzji rządowych, przynosząc określone pozytywne efek-



ty w większości objętych nimi obszarów. Oczywiście podobnie jak w innych krajach UE, będących producentami węgla kamiennego, udzielanie pomocy dla tego sektora po wejściu Polski do UE, odbywało się w oparciu o zasady wynikające z Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego oraz Decyzji Komisji z dnia 17 października 2002 r. ustanawiającej wspólne ramy przekazywania informacji potrzebnych do stosowania Rozporządzenia Rady (WE) 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego.

W okresie 2004–2010, na mocy ww. Rozporządzenia (WE) 1407/2002 Komisja wydała cztery decyzje uprawniające Władze Polskie do udzielenia pomocy. Pierwszą na lata 2004–2006 N 571/2004 (z dnia 22 czerwca 2005 r.), drugą na rok 2007 N 84/2007 (z dnia 27 kwietnia 2007 r.), trzecią N 575/2007 (z dnia 2 kwietnia 2008) oraz czwartą Decyzję N 653/2009 (z dnia 6 maja 2010 r), określającą warunki Pomocy Inwestycyjnej dla sektora węgla kamiennego.

Należy podkreślić, iż szereg celów założonych w programach restrukturyzacyjnych branży górniczej w Polsce zostało w znacznym stopniu osiągniętych; w okresie 1998–2002 – w zakresie redukcji nadmiernych zdolności produkcyjnych oraz zatrudnienia, a po 2003 – w zakresie restrukturyzacji finansowej, w szczególności w zakresie oddłużenia sektora.

Uzyskana pomoc publiczna w wymierny sposób wpłynęła na poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora, który z własnych środków nie byłby w stanie realizować swoich zobowiązań.

Ponieważ realizacja programów restrukturyzacyjnych wynikała z decyzji rządowych, tym samym biorąc odpowiedzialność za skutki finansowe tych decyzji, Polska zobligowana jest udzielać pomocy publicznej dla górnictwa węgla kamiennego w latach następnych, jako realizację zobowiązań wynikających z decyzji podjętych w latach ubiegłych, w szczególności w zakresie działań polikwidacyjnych oraz wypłacania świadczeń dla górników, którzy stracili prace w wyniku restrukturyzacji sektora.

### 3.1. Założenia nowego programu pomocowego pn. „Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015”

Finansowanie działań wynikających z zamknięcia jednostek umożliwia art. 4 nowej Decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla. Na jego podstawie możliwe będzie finansowanie przez budżet państwa następujących kosztów:

- ✧ świadczenia wyrównawcze,
- ✧ prawo do bezpłatnego węgla,
- ✧ ekwiwalenty pieniężne z tytułu prawa do bezpłatnego węgla,
- ✧ koszty szkód górniczych, przy założeniu, że zostały one spowodowane przez jednostki produkcyjne objęte planem zamknięcia,
- ✧ koszty zabezpieczenia kopalń czynnych przed zagrożeniem wodnym, gazowym i pożarowym spowodowanym przez zlikwidowane kopalnie.



W związku z powyższym Strona Polska, ze względu na konieczność kontynuacji zadań narzuconych wcześniejszymi uregulowaniami prawnymi z zakresu restrukturyzacji branży górnictwa węgla kamiennego, w tym przede wszystkim ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 z dnia 7 września 2007 r. (Dz.U. Nr 192 poz. 1379), w dniu 16 maja 2011 roku, notyfikowała do KE nowy program dla sektora górnictwa węgla kamiennego pod nazwą „**Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015**” (nr KE SA.33013 (2011/N) – Poland). W zgłoszonym programie rozróżniono trzy formy finansowania kosztów związanych z restrukturyzacją sektora w latach ubiegłych:

1. Pomoc publiczną udzielaną dla kopalń postawionych w stan likwidacji przed 1 stycznia 2007 r., znajdujących się w strukturze czynnych spółek węglowych,
2. Wsparcie dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA, nie prowadzącej działalności wydobywczej, nie stanowiące pomocy publicznej,
3. Wypłatę ekwiwalentów pieniężnych dla byłych górników – środek nie stanowiący pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (**wsparcie**).

Szczegółowa charakterystyka notyfikowanych kategorii kosztów przedstawia się następująco:

Ad 1.

*Beneficjentami w ramach tej kategorii będą Kompania Węglowa SA oraz Katowicka Grupa Kapitałowa w zakresie prawa do bezpłatnego węgla, rent wyrównawczych oraz naprawiania szkód górniczych. Program dotyczy byłych pracowników oraz szkód spowodowanych przez zlikwidowane kopalnie funkcjonujące w strukturze wymienionych spółek przed 1 stycznia 2007 r.*

Ad 2.

*Celem tego wsparcia jest finansowanie ze środków publicznych działań likwidacyjnych i polikwidacyjnych prowadzonych na terenie kopalń zlikwidowanych, realizowanych przez SRK SA. Wsparcie udzielane będzie w następujących formach:*

**a. dotacja udzielona przez Ministra Gospodarki, przeznaczona na:**

- ✧ zadania dotyczące likwidacji kopalń oraz działań wykonywanych po zakończeniu całkowitej likwidacji kopalń,
- ✧ zadania dotyczące zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym w trakcie oraz po zakończeniu likwidacji kopalń,
- ✧ naprawa szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów;

**b. dotacja udzielana przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczona na:**

- ✧ rekultywację powierzchni ziemi na terenach zdegradowanych działalnością górniczą;
- ✧ ujmowanie i uzdatnianie wód kopalnianych i wód zasolonych;

**c. dotacja udzielana przez MG przeznaczona na finansowanie prawa do bezpłatnego węgla należnego pracownikom lub byłym pracownikom kopalń całkowicie zlikwidowanych, których likwidacja została rozpoczęta przed dniem 1 stycznia 2007 r.**

**d. dotacja udzielana przez MG przeznaczona na finansowanie rent wyrównawczych przyznanych na podstawie prawomocnego wyroku sądowego lub ugody należnych pra-**

ownikom lub byłym pracownikom kopalń, których likwidacja została rozpoczęta przed dniem 1 stycznia 2007 r.

**e. zwolnienia z obowiązku bieżących wpłat wobec PFRON oraz opłat i kar wobec NFOŚ i GW w części dotyczących tych funduszy, z wyjątkiem opłat i kar stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego.**

Ad 3.

*Beneficjentami tego rodzaju pomocy są emeryci i renciści z kopalń całkowicie zlikwidowanych, które postawiono w stan likwidacji przed dniem 1 stycznia 2007, uprawnieni do bezpłatnego węgla, którzy uzyskali emeryturę lub rentę przed tym dniem oraz pracownikom zlikwidowanych jednostek produkcyjnych wchodzących w skład SRK SA, którzy uzyskają emeryturę lub rentę przed dniem 1 stycznia 2016 roku (art. 12 ustawy z dnia 7 września 2007 o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2008–2015 Dz.U. Nr 192, poz. 1379).*

Takie rozwiązanie, przyjęte przez Władze Polski, jest zgodne z sugestią Komisji Europejskiej zawartą w pkt. 106 Decyzji z dnia 5 października 2005 r. (K2005) 3637 – wersja ostateczna w sprawie N 571/ 2004 – Polska pomoc publiczna państwa dla sektora węglowego 2004-2006. Podobne stanowisko Komisja przyjęła w Decyzji z dnia 2 kwietnia 2008 r. (znak: C(2008) 1108 wersja ostateczna) w sprawie N 261/2007 – Bułgaria – wsparcie dla przemysłu węglowego.

**Planowana kwota pomocy na pokrycie tzw. kosztów odziedziczonych zgodnie z art. 4 przedmiotowej Decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r., która została oszacowana na lata 2011–2015, wyniesie 165 842,2 tys. zł EDB, natomiast w przypadku wsparcia 1 540 185,8 tys. zł EDB.**

Aktualnie Rząd Polski oczekuje na akceptację zgłoszonego programu pomocowego dla górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015. Niemniej należy pamiętać, iż mając na uwadze specyfikę polskich przepisów regulujących zasady wypłacania świadczeń nabytych do wygaśnięcia, a także konieczności stałego finansowania kosztów działań polikwidacyjnych do końca 2023 r., co wynika z krajowych regulacji w tym zakresie, po 2015 Rząd Polski zobligowany będzie dokonać stosownej notyfikacji do KE.

## Podsumowanie

Produkcja węgla kamiennego w UE kształtuje się na poziomie około 152,0 mln ton i chociaż likwidowane są kolejne kopalnie w krajach będących producentami węgla, naciskając równocześnie na zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, redukcję emisji gazów cieplarnianych, wzrost efektywności energetycznej poprzez zmniejszenie zużycia energii, to w perspektywie najbliższych 20 lat węgiel utrzyma swoją rolę na rynku energetycznym w UE. Wynika to przede wszystkim z założeń polityki energetycznej UE, której celem nadrzędnym jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego w oparciu o rodzime surowce.

Mimo tak sformułowanych założeń, Komisja Europejska uznała, iż polityka unijna promująca odnawialne źródła energii oraz zrównoważoną i bezpieczną gospodarkę niskoemisyjną nie uzasadnia nieograniczonego w czasie wsparcia dla niekonkurencyjnych kopalń węgla, a tym samym dalszego utrzymywania takich dotacji w celu zabezpieczenia dostaw energii w UE.

W preambule Decyzji z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla, jednoznacznie określiła, iż pomoc w ramach kategorii pomocy dopuszczonych rozporządzeniem (WE) nr 1407/2002, nie powinna być kontynuowana bezterminowo.

U podstaw tego stwierdzenia, leży pogląd, iż udzielanie pomocy operacyjnej dla niekonkurencyjnych kopalń bez wyraźnego zobowiązania do ich zamknięcia, nie jest efektywnym rozwiązaniem. Można by przypuszczać, iż kopalnie te mogłyby nadal pozostać niekonkurencyjne w momencie kolejnego wygaśnięcia rozporządzenia za 10 lat.

Wobec powyższego, podstawowy problem polegający na braku konkurencyjności nie zostałyby rozwiązany, lecz odłożony w czasie. Dlatego Przepisy Decyzji, zezwalają jedynie na udzielenie pomocy operacyjnej dla kopalń objętych planem zamknięcia (z terminem realizacji najpóźniej do 31 grudnia 2018 r.) oraz pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych tzn. tych nie związanych z bieżącą produkcją. Dlatego zaproponowany przez Komisję Europejską sektorowy system pomocy państwa dla górnictwa węgla kamiennego należy traktować jako przejściowy, prowadzący do pełnego zastosowania ogólnych przepisów w zakresie pomocy państwa.

Utrzymanie odpowiedniego okresu przejściowego jest konieczne dla zapewnienia właściwego i stopniowego zamykania kopalń, przy zachowaniu ogólnego obowiązku znaczącej degresywności w okresie realizacji planu zamknięcia jednostek produkcyjnych. Tego rodzaju pomoc może być przyznawana jedynie jednostkom produkcyjnym, które prowadziły działalność w okresie obowiązywania Rozporządzenia Rady WE nr 1407/2002.

Z kolei możliwość udzielania pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych jest instrumentem, który pozwoli uniknąć silnych reperkusji społecznych, towarzyszących zwykle procesowi zamykania kopalń.

W tym kontekście Komisja Europejska podkreśliła również możliwość równoczesnego stosowania innych przepisów szczególnych mających zastosowanie w sektorze górnictwa węgla kamiennego, w ramach limitów maksymalnej intensywności pomocy, których stosowanie zgodne jest z zasadami rynku wewnętrznego. W szczególności są to przepisy dotyczące pomocy w dziedzinie badań naukowych, rozwoju i innowacji, pomocy w dziedzinie ochrony środowiska i pomocy w dziedzinie działalności szkoleniowej.

Rząd Polski z zadowoleniem przyjął Decyzję **w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE)**, która w znacznej mierze umożliwiła udzielanie pomocy w podobnym zakresie jak w latach ubiegłych, w szczególności w zakresie finansowania kosztów nadzwyczajnych tj. działań polikwidacyjnych oraz wypłacania świadczeń dla górników, którzy stracili pracę w wyniku likwidacji kopalni.

Niemniej, w trakcie prowadzonych konsultacji w sprawie przedłużenia obowiązywania Decyzji Rady (WE) nr 1407/2002, Strona Polska jednoznacznie opowiadała się za utrzymaniem pomocy na inwestycje początkowe, a więc i utrzymaniem dostępu do zasobów.

Jest to bardzo ważna kwestia, ze względu na fakt, iż Polska energetyka w 93% oparta jest na węglu, co uzasadnia utrzymanie efektywności na zadowalającym poziomie z jednoczesnym zdecydowanym zwiększeniem poziomu inwestowania. Dotyczy to w szczególności nowoczesnych technologii, w tym dotyczących tzw. czystego węgla, udostępniania nowych pokładów węgla i jego uzdatniania, co pozwoliłoby naszemu krajowi na konkurowanie na wspólnym rynku UE z węglem pochodzącym z krajów trzecich oraz na konkurowanie z innymi nośnikami energii. Jednak takie działania mogą odbywać się przy znaczącym wsparciu ze strony państwa.

Do tej pory KE Decyzją N 653/2009 – Polska zaakceptowała program pod nazwą „Pomoc inwestycyjna dla sektora węgla kamiennego” i tym samym wyraziła zgodę na udzielenie pomocy polskiemu sektorowi górnictwa węgla kamiennego w celu pokrycia kosztów inwestycji początkowych dla zachowania minimalnego poziomu krajowej produkcji węgla i zagwarantowania dostępu do rezerw. Na mocy tego programu, uprawnione przedsiębiorstwa górnicze otrzymały pomoc na dofinansowanie inwestycji początkowych w wysokości 400 000 tys. zł.

Niestety ramy obowiązującej Decyzji w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE), nie pozwalają na udzielanie takiej pomocy ze środków państwowych, a uwzględniając ograniczenie wydobycia przez polskie kopalnie, wątpliwym jest aby możliwości finansowe tych przedsiębiorstw górniczych pozwoliły na sfinansowanie ich w całości.

Należy mieć na uwadze, iż przy braku możliwości współfinansowania przez państwo takich inwestycji w przyszłości, realizacja odpowiedniej polityki zabezpieczającej utrzymanie zdolności produkcyjnej na poziomie dostosowanym do potrzeb rynku, jak i ukierunkowanej na rozwój i udostępnienie nowych partii złóż, może być bardzo ograniczona. Jest to istotna kwestia w świetle celów określonych w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku”, w szczególności zapisu, iż węgiel będzie w dalszym ciągu pełnić rolę ważnego stabilizatora bezpieczeństwa energetycznego kraju, wobec uzależnienia polskiej gospodarki od importu gazu i ropy naftowej, a także prognoz zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku.

## Literatura

- [1] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej, Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE, 13.11.2008, COM(2008) 781 wersja ostateczna.
- [2] COM(2005) 107 wersja ostateczna, dostępna na stronie [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en.pdf)
- [3] Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz.U. L 242 z 10.9.2002.
- [4] DECYZJA RADY z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE).

Magdalena BIAŁAS

## State aid for hard coal industry in a view of new council decision of EU

### Abstract

The paper outlines the current conditions on granting of state aid to hard coal industry with respect to new rules on state aid to the coal industry i.e. Council Decision of 10 December 2010 on State aid to facilitate the closure of uncompetitive coal mines. The rules of granting both category of aid i.e. Closure aid and Aid to cover exceptional costs have been discussed in the article. Additionally, the assumptions of the new State aid programme for the Polish coal sector for the period 2011–2015, have been presented.